

---

# Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer

## Het begrip 'inrichting', de integrale milieuvergunning, bestaande vergunningrechten

*H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen\**

---

### Inleiding

Behoren landerijen van een agrarisch bedrijf tot de inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (verder: Wm)? En een warmtekrachtkoppelinginstallatie (wkk-unit) bij een glastuinbouwbedrijf? Wanneer moet het houden van dieren als een inrichting worden aangemerkt?

Over deze vragen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: ABRvS) de laatste jaren veelvuldig uitspraak gedaan. Eerder was de jurisprudentie hierover juist vrij schaars. De toename van de jurisprudentie is waarschijnlijk mede toe te schrijven aan de intensivering van de toepassing en handhaving van de milieuwetgeving met betrekking tot agrarische activiteiten in het algemeen en van de Wm in het bijzonder. Dit is onder meer een gevolg geweest van het beleid om de achterstanden in de vergunningverlening in te lopen. Veel agrarische inrichtingen beschikten een aantal jaren geleden nog niet over de vereiste vergunning op grond van de Wm. De nieuwe jurisprudentie kan daarom enerzijds als een positief signaal worden opgevat (de wet wordt tot leven gewekt), anderzijds duidt zij er ook op dat met het begrip 'inrichting' in de praktijk niet altijd even gemakkelijk valt te werken.

Het begrip 'inrichting' is een van de kernbegrippen van de Wm. De belangrijkste bepalingen van deze wet, die te vinden zijn in hfst. 8 (Vergunningen en algemene regels), zijn namelijk alleen op inrichtingen van toepassing. Over de betekenis van zo'n belangrijk begrip moet uiteraard zo min mogelijk onduidelijkheid bestaan. Bij een verkeerde toepassing van het begrip komt men immers aan een verdere toepassing van de Wm niet eens meer toe. De jurisprudentie over het begrip 'inrichting', die op agrarische activiteiten betrekking heeft, lijkt voor de belangrijkste thema's inmiddels redelijk te zijn uitgekristalliseerd. Het is volgens ons dan ook een geschikt moment voor een bespreking van deze jurisprudentie. We behandelen alleen de jurisprudentie die specifiek op agrarische activiteiten betrekking heeft. Hiervan geven we in par. 2 aan de hand van de belangrijkste thema's een overzicht. Weliswaar is ook andere jurisprudentie relevant, maar met het oog op de lengte van dit artikel kunnen we daaraan niet uitdrukkelijk aandacht besteden. Ons artikel is echter mede op die jurisprudentie gebaseerd. Voor de lezer die zich in het onderwerp nog niet goed thuis voelt, geven we in par. 1 een weergave van de regeling van het begrip 'inrichting' in de

\* Drs. H.E. Woldendorp is werkzaam bij het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht, bij de afdeling Wetgeving van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) alsmede bij de afdeling Europese en internationale zaken van hetzelfde ministerie. Mr. P.C.M. Heinen is advocaat bij De Kempenaer Advocaten te Arnhem.  
De auteurs bedanken mr. C. van Reeken (ministerie van VROM) voor zijn constructieve meedenken.

Wm en van de belangrijkste rechtsgevolgen van de kwalificatie van een activiteit als inrichting in de zin van de Wm. Wij belichten met name een aantal aspecten die van belang zijn voor de onderbouwing van onze opmerkingen naar aanleiding van de eerder besproken jurisprudentie in par. 3. In deze paragraaf maken wij uitstapjes van het begrip 'inrichting' naar twee onderwerpen die aan dit begrip zijn 'opgehangen', te weten de integrale milieuvergunning voor agrarische bedrijven en bestaande vergunde rechten.

# 1. Regeling van het begrip 'inrichting' in de Wet milieubeheer

Art. 1.1 lid 1 Wm bevat de volgende omschrijving van het begrip 'inrichting':

*Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.*

Voor agrarische activiteiten is deze bepaling vooral van belang om uit te maken of het houden van dieren "bedrijfsmatig" wordt ondernomen en derhalve onder de Wm valt, dan wel als een hobby moet worden beschouwd waarop de Wm niet van toepassing is. In par. 2.1 gaan we in op de jurisprudentie die deze vraag heeft opgeleverd.

De Wm is niet op alle activiteiten van toepassing die aan de omschrijving van het begrip 'inrichting' in art. 1.1 lid 1 Wm voldoen. Voor de toepasselijkheid van de Wm is tevens vereist dat de inrichting behoort tot (ten minste) een van de categorieën van inrichtingen die in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (verder: Ivb) zijn aangewezen als inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. De grondslag van deze algemene maatregel van bestuur (verder: AMvB) is art. 1.1 lid 3 Wm. In het Ivb worden enkele specifieke categorieën van inrichtingen omschreven die op agrarische activiteiten betrekking hebben, zoals het opslaan van meststoffen (categorie 7), het houden van dieren (categorie 8) en het telen van landbouwproducten (categorie 9).

In dit artikel spreken wij over 'inrichting in de zin van de Wm' (verder: Wm-inrichting) wanneer wij een activiteit bedoelen die voldoet aan de omschrijving van het begrip 'inrichting' in art. 1.1 lid 1 Wm en tevens tot een categorie van het Ivb behoort.

Een veel voorkomend misverstand is dat een activiteit die tot een in het Ivb aangewezen categorie behoort 'dus' een Wm-inrichting is. Dat behoeft echter niet altijd het geval te zijn, zelfs niet bij overschrijding van een hoeveelheidgrens in het Ivb. De activiteit moet altijd tevens voldoen aan de omschrijving van het begrip 'inrichting' in art. 1.1 lid 1 Wm. In geval van twijfel dient dit uitdrukkelijk te worden getoetst en in de beschikking te worden gemotiveerd. Vooral bij het opslaan en op of in de bodem brengen van mest- en afvalstoffen en het houden van dieren kan het voorkomen dat wel is voldaan aan de categorieomschrijving in het Ivb, maar niet aan de begripsomschrijving in art. 1.1 lid 1 Wm.

*Voorbeeld: ABRvS 31-7-1998, nr. E03.97.0418<sup>1</sup>*

B & W hebben een dwangsom opgelegd wegens het zonder vergunning op grond van de

1. *Jurisprudentie Milieurecht* 1998/122; BR 1998, p. 957. Eerder had ook Vz. ABRvS reeds geoordeeld dat een mestopslag van meer dan 1 m<sup>3</sup> niet altijd een Wm-inrichting behoeft te zijn: Vz. ABRs 5-3-1997, nr. F03.97.0085 (KG 1997, nr. 184).



Wm in werking houden van een mestopslag voor één paard en één pony. De meststoffen die van deze dieren afkomstig zijn, worden eenmaal per jaar afgevoerd naar een tuinder. Het houden van één paard en één pony kan niet worden aangemerkt als een inrichting die voldoet aan de omschrijving van dit begrip in art. 1.1 lid 1 Wm. De dieren worden uit liefhebberij en voor eigen gebruik gehouden. Het op het terrein laten liggen van de door deze dieren geproduceerde mest heeft geen bedrijfsmatig karakter. Hieruit volgt naar het oordeel van de ABRvS dat geen sprake is van een bedrijfsmatige activiteit of een activiteit met een bedrijfsmatige omvang. Voor de activiteit is geen vergunning krachtens art. 8.1 lid 1 Wm vereist. De omstandigheid dat inrichtingen voor het opslaan van meer dan 1 m<sup>3</sup> (inmiddels 10 m<sup>3</sup>) meststoffen in het Ivb zijn aangewezen als inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, maakt dit niet anders, omdat de toetsing aan een Ivb-categorie eerst mogelijk is, wanneer is voldaan aan de omschrijving in art. 1.1 lid 1 Wm. De ABRvS deelt niet de opvatting van verweerders dat bij het opslaan van 1 m<sup>3</sup> meststoffen of meer altijd sprake is van een vergunningplichtige inrichting.

Meestal bestaat een inrichting uit een samenstel van milieubelastende activiteiten en omvat zij verschillende terreinen en gebouwen waar de activiteiten worden uitgeoefend. Bij de toepassing van de Wm moet dan worden vastgesteld welke activiteiten, terreinen en gebouwen tot de inrichting behoren en welke niet, met andere woorden wat de Wm-inrichting precies omvat en wat het onderwerp is van de vergunning of de algemene regels, bedoeld in hfst. 8 Wm.

In art. 1.1 lid 4 Wm is bepaald dat als één inrichting worden beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. In par. 2.2 gaan wij in het licht van deze bepaling in op de vraag of een wkk-unit bij een glastuinbouwbedrijf tot de inrichting behoort en in par. 2.3 bespreken wij dezelfde vraag, maar dan voor landerijen van verschillende categorieën van agrarische bedrijven.

Voor een Wm-inrichting, zo nodig begrensd met toepassing van art. 1.1 lid 4 Wm, is een vergunning krachtens art. 8.1 lid 1 Wm vereist. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken. Ook ten aanzien van de zogenaamde indirecte gevolgen kunnen voorschriften worden gesteld. Hieronder worden gevolgen verstaan die worden veroorzaakt door buiten de inrichting plaatsvindende activiteiten die aan het in werking zijn van de inrichting zijn toe te rekenen. De indirecte gevolgen kwamen aan de orde in de jurisprudentie over landerijen van agrarische bedrijven, die wij, zoals gezegd, bespreken in par. 2.3.

Het vergunningvereiste ingevolge art. 8.1 lid 1 Wm geldt niet indien op de activiteit rechtstreeks werkende algemene regels van toepassing zijn die zijn gesteld bij AMvB krachtens art. 8.40 Wm (verder: art. 8.40 Wm-AMvB). Dit volgt uit art. 8.1 lid 2 Wm. Deze algemene regels zijn te beschouwen als 'standaardvoorschriften voor standaardinrichtingen' die behoren tot de in de AMvB omschreven categorie. Voor agrarische activiteiten zijn in het bijzonder van belang het Besluit mestbassins milieubeheer (dit besluit is mede gebaseerd op art. 8.44 Wm en geldt daardoor tevens voor vergunningplichtige inrichtingen), het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer, het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer en het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt

milieubeheer. In voorbereiding is het Besluit opslaan vaste meststoffen milieubeheer (voor opslagen van vaste mest die als een zelfstandige inrichting kunnen worden aangemerkt).<sup>2</sup>

Het begrip 'inrichting' wordt in een art. 8.40 Wm-AMvB aangevuld met extra criteria, waarmee de reikwijdte van de AMvB wordt begrensd. In par. 2.5 gaan wij in op de jurisprudentie over het begrip 'inrichting' in de art. 8.40 Wm-AMvB's.

Indien een activiteit niet als een Wm-inrichting kan worden aangemerkt, niet in een inrichting plaatsvindt en de nadelige gevolgen voor het milieu die de activiteit kan veroorzaken ook niet als indirecte gevolgen aan een inrichting kunnen worden toegerekend, kan de activiteit in het kader van hfst. 8 van de Wm niet worden geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor het hobbymatig houden van dieren en voor het toepassen van bestrijdingsmiddelen in een niet tot de inrichting behorende boomgaard. Het toepassen van bestrijdingsmiddelen maakt de boomgaard niet tot een zelfstandige inrichting, ook al kunnen hierdoor wel nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt (zie voorbeeld par. 2.3).<sup>3</sup> Wanneer een activiteit niet als inrichting kan worden aangemerkt, zijn milieu en omwonenden vaak niet beschermd tegen de nadelige gevolgen voor het milieu die de activiteit kan veroorzaken. In het voorbeeld van de toepassing van bestrijdingsmiddelen kan de overheid alleen optreden op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, maar daarin wordt geen rekening gehouden met de plaatselijke omstandigheden, zoals de ligging van een woning nabij de boomgaard waar de middelen worden toegepast. Het enige wat de bewoners dan nog overblijft, is een actie uit onrechtmatige daad tegen degene die de middelen toepast. Indien bestrijdingsmiddelen in een kas worden gebruikt, kunnen aan de vergunning wel voorschriften worden verbonden die hierop betrekking hebben.

Indien een activiteit een Wm-inrichting is, kunnen in de vergunning, onderscheidenlijk de art. 8.40 Wm-AMvB, voorschriften worden gesteld ten aanzien van alle milieubelastende activiteiten die in de inrichting plaatsvinden. De voorschriften hoeven dus niet beperkt te blijven tot de activiteiten die in het Ivb worden genoemd.<sup>4</sup>

## 2. Jurisprudentie over het begrip 'inrichting'

In deze paragraaf geven we een overzicht van de jurisprudentie over het begrip 'inrichting' in de Wm die specifiek op agrarische activiteiten betrekking heeft. De

2. Het ontwerp van dit besluit is voor commentaar gepubliceerd in de *Staatscourant* van 29 september 1995, nr. 189. Nadat het besluit een tijd heeft stilgelegen, wordt er thans weer aan gewerkt.
3. ABRvS 16-1-1997, nr. E03.94.0230 (M en R 1997/6, nr. 72; *Milieurechtspraak* 1997/5, nr. 17; *Jurisprudentie Milieurecht* 1997/5; AB Kort 1997, nr. 106; *Nieuwsbrief* 1997-2) (boomgaarden bij fruitteeltbedrijf; Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer).
4. Uit Vz. ABRvS 5-3-1997, nr. F03.96.0468 (AB Kort 1997/9, nr. 285) blijkt dat aan het hobbymatig houden van dieren in een Wm-inrichting voorschriften kunnen worden verbonden. Het houden van dieren moet in de vergunningaanvraag zijn genoemd; zo niet, dan wordt de activiteit zonder de vereiste vergunning in strijd met de Wm verricht. Zie ook Vz. ABRvS nr. F03.96.0469 (AB Kort 1997, nr. 286). De handel in levende dieren heeft een hobbymatig karakter, maar vindt plaats in een Wm-inrichting. Het sorteren van eieren is niet in de vergunningaanvraag genoemd, zodat deze activiteit wordt uitgeoefend zonder de vereiste vergunning.



jurisprudentie is gerangschikt aan de hand van de volgende thema's:

1. bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang (houden van dieren);
2. organisatorische, technische of functionele bindingen (wkk-units);
3. (activiteiten op) landerijen van agrarische inrichtingen;
4. tijdsduur, continuïteit en plaatsgebondenheid (opslaan en toepassen van mest- en reststoffen);
5. art. 8.40 Wm-AMvB's.

## 2.1. *Bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang (houden van dieren)*

De toepassing van het criterium "bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang" in art. 1.1 lid 1 Wm speelt vooral bij het houden van dieren. Het houden van dieren is op grond van art. 1.1 lid 3 Wm bij het Ivb aangewezen als categorie van inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken (categorie 8). Zoals in par. 1 reeds is opgemerkt, neemt dit echter niet weg dat ook moet worden nagegaan of aan de criteria in art. 1.1 lid 1 Wm is voldaan, wil van een Wm-inrichting sprake zijn. Dit hangt af van de omstandigheden van het geval.<sup>5</sup>

De rechter voert vaak twee opeenvolgende toetsingen uit. Eerst toetst hij of sprake is van een bedrijfsmatige, op winst gerichte activiteit die inkomsten oplevert. Is dat niet het geval, dan toetst hij of de activiteit een bedrijfsmatige omvang heeft aangenomen. De feitelijke situatie is daarbij doorslaggevend. Belangrijke omstandigheden zijn de soort en het aantal dieren en de wijze van huisvesting van de dieren. Ook de continuïteit van de activiteiten is van belang. Er kan niet worden volstaan met kijken naar alleen het aantal dieren.<sup>6</sup> Een lijst van aantallen dieren, zoals door de milieu-inspectie

5. KB 5-6-1984, nr. 158 (M en R 1985/2, nr. 13); Vz. AGRvS 27-1-1993, nr. B05.92.1074; BABM nr. 27047/S (*Nieuwsbrief* 1993-07) (paardenhouderij; bedrijfsmatig; een inrichting); AGRvS 2-2-1993, nr. G05.91.1549; BABM nr. 25184/H (*Nieuwsbrief* 1993-07) (paardenhouderij; bedrijfsmatig; een inrichting); Vz. AGRvS 6-9-1993, nrs. G05.93.1200.P90 en B05.93.0654 (Gst. 1995, 6992, nr. 9, m.nt. R. Uylenburg; *Nieuwsbrief* 1993-59) (paarden; wellicht een inrichting); Vz. ABRvS 4-3-1994, nr. B05.93.1659 (Gst. 1994, 6992, nr. 10, m.nt. R. Uylenburg); Vz. ABRvS 6-4-1994, nrs. B05.93.1568 en G05.93.2936.P90 (*Nieuwsbrief* 1994-21; Gst. 1995, 7008, nr. 9, m.nt. R. Uylenburg) (hondenhouderij met aflopend karakter, geen inrichting); Vz. ABRvS 25-5-1994, nr. F03.94.0098 (AB 1995, nr. 171) (schaapskudde en schaapskooi een inrichting); ABRvS 27-2-1995, nr. G05.93.2913 (Gst. 1995, 7008, 10, m.nt. R. Uylenburg; *Milieurechtspraak* 1995, nr. 7; *Nieuwsbrief* 1995-15) (hondenhouderij; geen inrichting); ABRvS 21-4-1995, nr. G05.93.3205 (*Milieurechtspraak* 1995, nr. 38; *Nieuwsbrief* 1993-59) (bedrijfsmatige omvang; een inrichting); ABRvS 14-5-1996, nr. E03.94.1235 (M en R 1996/10, nr. 112) (hondenhouderij; bedrijfsmatige omvang; een inrichting); ABRvS 14-5-1996, nr. E03.95.1298 (M en R 1996/10, nr. 112; Gst. 1996, 7040, nr. 7, m.nt. P.C.M. Heinen) (papegaaienhoudery; bedrijfsmatige omvang; een inrichting); Vz. ABRvS 23-9-1996, nr. F03.96.0721 (KG 1997, 16) (geen inrichting); ABRvS 13-12-1996, nr. E03.94.0845 (AB Kort 1997, 1) (geen inrichting); Vz. ABRvS 5-3-1997, nr. F03.97.0085 (AB Kort 1997, nr. 323); Vz. ABRvS 17-3-1997, nr. F03.97.0079 (AB Kort 1997, nr. 322) (bedrijfsmatige omvang; een inrichting); Vz. ABRvS 9-6-1997, nr. F03.97.0210 (*Nieuwsbrief* 1997-97) (houden van kippen; bedrijfsmatige omvang; een inrichting); ABRvS 25-6-1998, nr. E03.96.1113 (geen inrichting); ABRvS 16-7-1998, nr. E03.97.0150 (M en R 1998/9, nr. 155K; AB Kort 1989, 466) (paardenhouderij).
6. ABRvS 27-2-1995, nr. G05.93.2913 (Gst. 1995, 7008, 10, m.nt. R. Uylenburg; *Milieurechtspraak* 1995, nr. 7; *Nieuwsbrief* 1995-15); Vz. AGRvS 6-9-1993, nrs. G05.93.1200.P90 en B05.93.0654 (*Nieuwsbrief* 1993-59) (5 paarden; kan een inrichting zijn).

(voor eigen gebruik) is opgesteld, kan daarom niet meer dan een hulpmiddel zijn, zoals blijkt uit de hierna in Voorbeeld 1 besproken uitspraak van de ABRvS. Ook de andere relevante omstandigheden moeten namelijk in beschouwing worden genomen. De milieu-inspectie wijst hier zelf overigens ook al op.

*Voorbeeld 1: ABRvS 27-2-1995, nr. G05.93.2913<sup>7</sup>*

Ten tijde van het nemen van de bestreden beschikking hield appellant tien volwassen tekkels en negen pups in zijn woning. De woning bestaat uit de helft van een dubbel woonhuis. In de tuin is een hondenren aanwezig. In de woning zijn geen specifieke voorzieningen voor het houden van honden getroffen. De leeftijd van de tekkels varieert. Jaarlijks wordt gemiddeld één tot anderhalf nest pups geboren. In de regel bestaat een nest pups uit vier tot zes tekkels, waarvan een gedeelte wordt verkocht via bemiddeling van de tekkelvereniging. De verkoop van een pup levert circa f 600 tot f 800 op. Gebleken is dat niettemin moet worden aangenomen dat de kosten die verband houden met het houden van de dieren zodanig zijn dat appellant met de verkoop van de pups geen wezenlijke inkomsten verwerft. Appellant heeft dan ook niet in de eerste plaats het oogmerk van winst, doch houdt de honden veeleer voor andere – sociale – doeleinden. Voorts is gebleken dat bedrijfsmatige fokkers veelal dertig tot veertig honden houden en dat bij een aantal van tien honden wordt gestreefd naar vijf nestjes per jaar teneinde economisch rendabel te zijn, hetgeen hier niet het geval is. Voor het overige is niet gebleken van feiten of omstandigheden die kenmerkend zijn voor bedrijfsmatige exploitatie.

Gelet op de gegeven omstandigheden kan het houden van honden niet worden aangemerkt als bedrijfsmatig handelen. Overigens heeft appellant, zo is gebleken, deze intentie nimmer gehad.

Evenmin is, gelet op de huisvesting van de dieren en op het aantal honden dat gewoonlijk voor bedrijfsmatige fokkers wordt gehouden, in dit geval sprake van een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was.

Er kan derhalve niet worden gesproken van een inrichting.

Het feit dat het houden van honden overlast voor de omgeving met zich brengt, kan niet tot een ander oordeel leiden, aangezien dit niet relevant is voor de vraag of sprake is van een inrichting.

Evenmin kan in dit verband doorslaggevende betekenis toekomen aan de notitie van de Regionale inspectie milieuhygiëne van 25 april 1994, aangezien die notitie slechts een handreiking biedt bij het bepalen van het karakter van een dierenhouderij.

Het houden van tien honden en veertien pups in een woning kan niet als een inrichting worden aangemerkt. Niet alleen het aantal te houden dieren is van belang, maar ook de huisvesting van de dieren.

*Voorbeeld 2: ABRvS 21-4-1995, nr. G05.93.3205<sup>8</sup>*

De activiteiten vinden plaats op een terrein dat is gelegen achter het woonhuis van appellant en dat ongeveer 85 hectare groot is. Op dit terrein bevinden zich zeven kassen van ongeveer 6 x 40 x 2,5 meter, die onverwarmd zijn en waarin kippen worden gehouden en fruitproducten worden geteeld. Een van de kassen fungeert als opslagruimte. Verder is er op het terrein een loods of schuur aanwezig waar werktuigen en allerlei materialen worden opgeslagen. Voorts bevinden zich op het terrein twee composthoppen (van ongeveer 3 x 6 x 2 meter), een aantal fruitboompjes en opslag van hout- en tweedehands materialen. Op het perceel wor-

7. Gst. 1995, 7008, 10, m.nt. R. Uylenburg; *Milieurechtspraak* 1995, nr. 7; *Nieuwsbrief* 1995-15.

8. *Milieurechtspraak* 1995, nr. 38; *Nieuwsbrief* 1993-59.



den circa vijftientig konijnen in verplaatsbare hokken en ongeveer tweehonderd tot driehonderd (scharrel-)kippen gehouden.

De werkzaamheden worden voornamelijk verricht door het gezin van appellant. In drukke tijden helpen derden mee. Producten worden in het eigen gezin verbruikt en, indien de oogst daartoe aanleiding geeft, vanuit het woonhuis en soms via een veiling aan derden verkocht. De financiële opbrengsten vormen zeker geen hoofdbron van bestaan. Winst maken is ook niet het oogmerk van de activiteiten en zodanige winst zou niet zelden ontbreken.

In dit geval kan niet worden gesproken van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie van een veehouderij annex fruitteeltbedrijf.

Daarentegen hebben de activiteiten wel een zodanige omvang dat zij boven hobbymatig karakter uitstijgen.

Mede gelet op het aantal dieren en de aard en omvang van de activiteiten is sprake van een bedrijvigheid met een omvang alsof deze bedrijfsmatig is, en derhalve van een inrichting.

*Voorbeeld 3: ABRvS 14-5-1996, no. E03.95.1298<sup>9</sup>*

De vergunning heeft betrekking op het houden en kweken van ongeveer dertig papegaaien, negen kippen, twee geiten en tien schapen. Op het terrein van appellanten bevinden zich behalve een woonhuis, een schapenstalling, een geitenstalling, een kippenhok en een papegaaienverblijf met een grootte van ongeveer 23,5 x 5,5 meter. Het gaat om vrij grote papegaaiensoorten. Daargelaten de vraag of door appellant papegaaien worden verhandeld, is niet gebleken dat ten aanzien van het kweken en houden van de papegaaien, kippen, geiten en schapen kan worden gesproken van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie. In dit verband is evenmin gebleken van bedrijfsmatige, commerciële activiteiten, zoals het plaatsen van advertenties. Het kweken en houden van deze dieren kan hierom niet worden aangemerkt als bedrijfsmatige bedrijvigheid.

Bij het beantwoorden van de vraag of activiteiten plaatsvinden op bedrijfsmatige wijze of in een daarmee gelijk te stellen omvang zijn zowel het aantal te houden dieren als de soort dieren en de huisvesting van de dieren van belang, alsmede de continuïteit van de activiteiten.

Gelet op de soort en het aantal te houden dieren en de wijze waarop deze dieren gehuisvest zijn, waardoor er van een zekere continuïteit van de verrichte activiteiten – te weten het kweken en houden van dieren – kan worden gesproken, is in dit geval sprake van een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, en derhalve van een inrichting.

## 2.2. *Organisatorische, technische of functionele bindingen (wkk-units)*

Over art. 1.1 lid 4 Wm bestaat zeer veel jurisprudentie, die ook op agrarische bedrijven betrekking heeft.

In de meeste uitspraken wordt invulling gegeven aan het criterium 'organisatorische, technische of functionele bindingen', maar ook het criterium 'in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen' komt regelmatig aan de orde, zij het vaak impliciet.

Om van één inrichting te kunnen spreken moet de inrichting een samenhangend, van de omgeving af te grenzen, zelfstandig geheel van activiteiten, terreinen en gebouwen vormen. Uit de jurisprudentie komt niet één doorslaggevende omstandigheid naar voren. Gekeken moet worden naar de totale constellatie van de feitelijke omstandigheden die zich in het concrete geval voordoet. De volgende omstandigheden kunnen meebrengen dat verschillende activiteiten één inrichting vormen:

9. Gst. 1996, 7040, nr. 7, m.nt. P.C.M. Heinen.

- een gezamenlijke exploitatie;
- energievoorziening;
- toegang;
- administratie;
- technische dienst;
- de aanwezigheid van een directe onderlinge verbinding;
- het gebruik van dezelfde grondstoffen;
- voorzieningen;
- installaties;
- machines; en
- uitwisseling van personeel.<sup>10</sup>

Bij afwezigheid van dergelijke omstandigheden is veelal sprake van verschillende inrichtingen.<sup>11</sup>

Het is niet vereist dat tussen de verschillende bedrijfsonderdelen tegelijkertijd zowel technische, organisatorische als functionele bindingen bestaan. Wel is vaak een minimum aan organisatorische bindingen vereist. Dit betekent dat degene die de inrichting drijft, over de bedrijfsvoering van alle bedrijfsonderdelen ten minste enige daadwerkelijke zeggenschap moet hebben. Dit is echter geen onwrikbare regel. De totale constellatie van de feitelijke omstandigheden blijft bepalend. Ook bij afwezigheid van organisatorische bindingen tussen bedrijfsonderdelen kan sprake zijn van één inrichting. Een administratieve of organisatorische splitsing van een inrichting

10. In de volgende zaken was sprake van één inrichting: KB 16-1-1980, nr. 44 (BR 1980, p. 394) (twee veehouderijen; één veehouderij is verpacht; aan weerszijden van een weg); KB 19-4-1980, nr. 30 (M en R 1979/6, nr. 165; BR 1980, p. 844 (uitvoerig gemotiveerd; drie onderdelen van een veehouderij op hetzelfde landgoed; gezamenlijke voorzieningen en installaties); KB 1-12-1981, nr. 43 (BR 1982, p. 644) (uitvoerig gemotiveerd; veehouderij en kindervakantieverblijf); ARRvS 1-11-1985 (Gst. 1986, 6821, nr. 4, m.nt. L. Bomhof) (veehouderij met opslag van kuilvoer); AGRvS 26 juni 1991, nr. G05.89.0225 (twee agrarische bedrijven; aan weerszijden van een weg); AGRvS 4-6-1993, nr. G 05.91.1675 (M en R 1994/12, nr. 117; *Nieuwsbrief* 1993-37) (twee veehouderijen; verschillende exploitanten; gezamenlijke toegang; gezamenlijk gebruik van water, elektriciteit en kuilvoer); ABRvS 27-2-1995, nr. G05.93.1094 (veehouderij en autobedrijf; dezelfde locatie en gemeenschappelijk erf; gemeenschappelijke elektriciteitsvoorziening; veehouder verricht werkzaamheden voor het autobedrijf); ABRvS 23-4-1996, nr. E03.95.0080 (twee veehouderijen; zelfde exploitant; gezamenlijke olietank; technische bindingen; in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen).
11. In de volgende zaken was sprake van verschillende inrichtingen: KB 10-2-1984, nr. 19 (M en R 1984/6, nr. 48) (twee agrarische inrichtingen); KB 19-11-1985, nr. 30 (BR 1986, p. 236) (twee veehouderijen; één exploitant; wel organisatorische, geen technische of functionele bindingen); KB 23-2-1987, nr. 75 (M en R 1987/9, nr. 140; BR 1987, p. 592) (varkenswaag en veehouderij; zelfde exploitant; geheel gescheiden bedrijfsvoeringen en eigen aansluiting op de nutsvoorzieningen); ABRvS 3-6-1997, nr. G05.93.2131 (uitvoerig gemotiveerd; veevoederfabriek en vogelvoederfabriek). Zie ook: Vz. ABRvS 2-10-1997, nrs. F03.97.0365 en F03.97.0557 (M en R 1998/5, nr. 53, m.nt. J. Verschuuren) en ABRvS 20-3-1998, nr. F03.97.0757 (M en R 1998/7/8, nr. 131K; AB Kort 1998, 404) over het begrip 'inrichting' in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Aangezien dit besluit op de Wm is gebaseerd, moet worden aangenomen dat met het begrip 'inrichting' een Wm-inrichting wordt bedoeld. Het is de vraag of met dit begrip de m.e.r-richtlijn van de EG in alle gevallen juist is uitgevoerd, met name in gevallen waarin een activiteit (of meer activiteiten) wel aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kan (kunnen) veroorzaken, maar niet als een Wm-inrichting kan (kunnen) worden aangemerkt, zoals Verschuuren in zijn noot terecht opmerkt.



heeft dan ook niet automatisch tot gevolg dat verschillende inrichtingen ontstaan.<sup>12</sup> Zou dat wel het geval zijn, dan zouden bedrijfsonderdelen doelgericht onder de vergunningplicht van art. 8.1 Wm kunnen worden uitgehaald door ze binnen de werkingssfeer van een art. 8.40 Wm-AMvB te brengen of zelfs helemaal buiten het bereik van de Wm te plaatsen. In verband met het algemene karakter van deze problematiek gaan wij in dit artikel hierop niet dieper in.

Wat het criterium 'in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen' betreft, is er onder meer jurisprudentie over de vraag of bedrijfsgebouwen die aan weerszijden van een openbare weg of op een onderlinge afstand van enkele honderden meters zijn gelegen, één inrichting vormen. De omstandigheden van het geval zijn bepalend, met name de sterkte van de bindingen tussen de verschillende bedrijfsonderdelen.<sup>13</sup> Voorts is er veel jurisprudentie over de vraag of landerijen van een agrarisch bedrijf tot de inrichting behoren. Hiervoor verwijzen we naar par. 2.3.

Voor activiteiten die tezamen één inrichting vormen, kunnen geen afzonderlijke deelvergunningen worden verleend. Evenmin kunnen eventueel verleende deelvergunningen in één totaalvergunning worden geconverteerd. De achterliggende gedachte is dat alle nadelige gevolgen die een inrichting voor het milieu kan veroorzaken, integraal in beschouwing moeten worden genomen.

*Voorbeeld: Wkk-units*

Wkk-units komen onder meer bij glastuinbouwbedrijven voor. Een wkk-unit is veelal eigendom van het energiebedrijf dat ook verantwoordelijk is voor de samenstelling, de opbouw en het onderhoud van de unit. Doorgaans is voor de aanleg, de aansluitingen en de leidingen een recht van opstal en erfdienstbaarheid van weg verkregen van de naastgelegen inrichting. Het energiebedrijf betaalt hiervoor een vergoeding. Het beheer van een wkk-unit vindt gescheiden plaats van het beheer van de inrichting en berust bij het energiebedrijf. Alleen door het energiebedrijf aangewezen personen hebben (vrije) toegang tot de unit. Degene die de inrichting drijft, heeft doorgaans geen toegang en mist ook zeggenschap. Vaak kan hij de unit ten behoeve van zijn inrichting wel van buiten af zelf in- en uitschakelen. Tussen een unit en de naastgelegen inrichting is veelal een duidelijk herkenbare ruimtelijke scheiding aanwezig. Degene die de inrichting drijft, betaalt voor de geleverde energie een reële prijs. Eén uitzondering daargelaten – waar de rechter later uitdrukkelijk weer afstand van heeft genomen<sup>14</sup> – worden een wkk-unit en de naastgelegen inrichting als verschillende inrichtin-

12. ABRvS 28-7-1989, G05.85.0735 (Gst. 1991, 6930, nr. 10, m.nt. L. Bomhof). Een voorbeeld waarin een splitsing wel tot het ontstaan van twee verschillende inrichtingen leidde is: ABRvS 26-5-1998, nr. E03.96.0330 (*Nieuwsbrief* 1998-52).
13. KB 18-2-1978, nr. 69 (BR 1978, p. 684) (veefokbedrijf en veevoerkuilen; wegens onderlinge afstand niet één inrichting); KB 16-1-1980, nr. 44 (BR 1980, p. 394) (twee veehouderijen; een veehouderij is verpacht; aan weerszijden van een weg; één inrichting); KB 4-8-1983, nr. 88 (veehouderij en mestput verbonden met pijpleiding; afstand van 2,5 km; alleen een pijpverbinding; niet één inrichting); KB 23-2-1987, nr. 592 (M en R 1987, nr. 249) (twee veehouderijen met dezelfde exploitant; op 500 m afstand; niet één inrichting); Vz. AGRvS 11-4-1991, nr. G05.91.0191.BZ 3203.91 (agrarische bedrijfsonderdelen op 220 m afstand; één inrichting); AGRvS 26-6-1991, nr. G05.89.0225 (twee agrarische bedrijven; aan weerszijden van een weg; één inrichting); ABRvS 7-7-1994, nr. G05.92.1339 (*Milieurechtspraak* 1994/15, nr. 59) ("Overigens kunnen beide bedrijven niet als één inrichting (...) worden beschouwd, nu de afstand tussen beide bedrijven circa 1000 m bedraagt"); ABRvS 23-4-1996, nr. E03.95.0080 (twee veehouderijen; zelfde exploitant; gezamenlijke olietank; technische bindingen; in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen); ABRvS 20-7-1998, nr. E03.96.0551 (de afstand tussen de verschillende bedrijfsonderdelen bedraagt minder dan 1000 m; mede daarom één inrichting).
14. ABRvS 21-3-1994, nr. G05.92.2126 (*Nieuwsbrief* 1994-15).



gen aangemerkt. Weliswaar zijn er enige functionele, organisatorische en technische bindingen, maar deze zijn onvoldoende om van één inrichting te spreken. Beslissend voor de vraag of sprake is van twee inrichtingen, is dat de wkk-unit en de inrichting in verschillende handen zijn, dat degene die de inrichting drijft geen toegang tot de unit heeft – evenmin als zeggenschap over het beheer daarvan –, dat onderhoud en reparatie van de unit door het energiebedrijf worden verricht en dat sprake is van een duidelijk herkenbare scheiding tussen de inrichting en unit.<sup>15</sup> Makkelijker ligt de situatie indien een wkk-unit aan verschillende inrichtingen energie levert. In die gevallen is altijd sprake van afzonderlijke inrichtingen.

### 2.3. (Activiteiten op) landerijen van agrarische inrichtingen

In de jurisprudentie over (activiteiten op) landerijen van agrarische bedrijven zijn twee vragen aan de orde gekomen. De eerste vraag is of de landerijen tot de Wm-inrichting behoren. De rechter heeft op dit punt aan art. 1.1 lid 4 Wm een specifieke agrarische invulling gegeven, reden om aan de jurisprudentie een afzonderlijke paragraaf te wijden. In het kielzog van deze vraag kwam bovendien nog de tweede vraag aan de orde: kunnen aan de vergunning voor een agrarische inrichting voorschriften worden verbonden met het oog op de zogenaamde indirecte gevolgen (nadelige gevolgen voor het milieu, die kunnen worden veroorzaakt door activiteiten die plaatsvinden op de tot het bedrijf behorende landerijen)? Hierbij kan worden gedacht aan het uitrijden van mest of het toepassen van bestrijdingsmiddelen. Hoewel het begrip 'indirecte gevolgen' los moet worden gezien van het begrip 'inrichting', maken we van de gelegenheid gebruik om hieraan bij de bespreking van de jurisprudentie over landerijen toch kort aandacht te besteden, temeer omdat wij er in par. 3 nog op willen terugkomen. In de jurisprudentie over (activiteiten op) landerijen blijkt bovendien tussen het begrip 'inrichting' en het begrip 'indirecte gevolgen' een nauw verband te bestaan.

In de jurisprudentie zijn wisselende standpunten ingenomen. Aanvankelijk hield de jurisprudentie in dat landerijen niet tot de inrichting behoren,<sup>16</sup> maar dat aan de vergunning wel voorschriften kunnen worden verbonden met het oog op eventuele indirecte gevolgen die een gevolg zijn van de activiteiten die op de landerijen worden uitgeoefend.<sup>17</sup> Veel verwarring zaaide vervolgens een uitspraak dat de gronden bij een

15. ABRvS 1-11-1995, nr. G05.93.2795 (M en R 1995/5, nr. 32K); ABRvS 29-8-1996, nr. E03.95.1727 (AB Kort 1996, nr. 721); ABRvS 29-8-1996, nr. E03.95.1730 (in deze uitspraak komt de ABRvS terug van haar uitspraak van 21-3-1994, nr. G05.92.2126); ABRvS 17-4-1998, nr. E03.96.0157 (*Jurisprudentie Milieurecht* 1998/95, m.nt. J. Zigenhorn; M en R 1998/7/8, nr. 114K).

16. KB 1-7-1975, nr. 57 (uitrijden van mest).

17. KB 18-1-1985, nr. 19 (uitrijden van mest); KB 1-7-1986, nr. 28 (*Nieuwsbrief* 1986, nr. 4) (uitrijden van mest op landerijen in de onmiddellijke omgeving van de inrichting); KB 28-7-1986, nr. 69 (M en R 1987/4, nr. 50) (gebruik van bestrijdingsmiddelen op gronden rondom bloembollenkwekerij); AGRvS 14-12-1987, nr. 54 (uitrijden van mest); Vz. AGRvS 28-8-1989, nr. G05.89.0493S (M en R 1990/4, nr. 29, m.nt. A. de Lange) (proefvelden en kassen bij een veredelingsbedrijf voor land- en tuinbouwgewassen met kantoren, laboratoria en kassen); AGRvS 8-10-1990, nr. G05.88.0154 (uitrijden van mest); AGRvS 28-4-1992, nr. G05.90.1529 (proefvelden en kassen bij een veredelingsbedrijf voor land- en tuinbouwgewassen met kantoren, laboratoria en kassen); AGRvS 12-3-1993, nr. G05.92.0189 (*Nieuwsbrief* 1993-22) (voorschriften over uitrijden van mest en spoelwater beperkt tot landerijen in de onmiddellijke omgeving van de inrichting); ABRvS 14-1-1994, nr. G05.92.1538 (M en R 1994/5, nr. 96K) (gebruik van bestrijdingsmiddelen op (tot de inrichting behorende) tuinbouwgrond van een boomkwekerij); ABRvS 19-1-1996, nr. E03.94.0834 (M en R 1996/10, nr. 59K; *Nieuwsbrief* 1996-6). Daarentegen zijn er ook uitspraken waaruit blijkt dat geen sprake is van indirecte gevolgen, zoals KB 1-7-1975, nr. 57 (stankhinder tengevolge van uitrijden van mest).



vollegronds tuinbouwbedrijf vanwege het grondgebonden karakter van de inrichting tot de inrichting moeten worden gerekend.<sup>18</sup> Daarna is uitdrukkelijk weer een ander standpunt ingenomen, dat nog steeds actueel is. Landerijen behoren niet tot de inrichting, zelfs niet als zich de 'toevallige omstandigheid' voordoet dat de gronden in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting zijn gelegen.<sup>19</sup> Aan de vergunning kunnen ook geen voorschriften meer worden verbonden met betrekking tot indirecte gevolgen die worden veroorzaakt door activiteiten die 'toevallig' plaatsvinden op in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting gelegen landerijen.<sup>20</sup>

Argumenten voor het standpunt dat landerijen niet tot de inrichting behoren, waren onder meer dat het grasland bij een veehouderij gedurende een aantal maanden per jaar niet voor het weiden van vee wordt gebruikt, dat het veevoer van elders wordt betrokken, dat zich op de landerijen geen installaties bevinden, dat de gronden alleen extensief worden gebruikt en dat het voor de bedrijfsvoering niet noodzakelijk is dat de gronden in de onmiddellijke omgeving van de inrichting liggen noch dat steeds dezelfde gronden worden gebruikt (de inrichting is grondgebonden, maar naar haar aard niet plaatsgebonden).

Als argument voor het standpunt dat aan de vergunning geen voorschriften meer kunnen worden verbonden met betrekking tot de indirecte gevolgen van activiteiten op landerijen, voert de rechter aan dat de verruimde reikwijdte van de (Hinderwet en de) Wm blijkens de wetsgeschiedenis ziet op de gevolgen van het in werking zijn van een inrichting, zoals de hinder ten gevolge van het aan- en afrijden van auto's en de aantasting van landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en ecologische waarden. Het begrip 'indirecte hinder' dient volgens de rechter in het licht van deze voorbeelden te worden geïnterpreteerd.<sup>21</sup> Activiteiten op landerijen kunnen niet als soortgelijke gevolgen worden opgevat. In dit verband heeft de ABRvS ook nog opge-

18. ABRvS 6-6-1994, nr. G05.92.0820 (M en R 1994/9, nrs. 77K en 80K; AB 1994, nr. 590; Gst. 1995, 7004, nr. 9, m.nt. R. Uylenburg; *Milieurechtspraak* 1994/13, nr. 52; *Nieuwsbrief* 1994-34).
19. ABRvS 9-1-1995, nr. G05.92.2523 (land bij intensieve veehouderij); Vz. ABRvS 6-4-1995, nr. F03.94.1198 (M en R 1995/7/8, nr. 85, m.nt. Chr. Backes) (bouw- en grasland bij melkrundveehouderij); ABRvS 1-12-1995, nr. E03.95.0495 (M en R 1996/7/8, nr. 73, m.nt. H.P. Nijhoff; AB Kort 1996, nr. 23; Gst. 1996, 7043, nr. 7, m.nt. H.J.A.M. van Geest en T.E.P.A. Lam) (hierin kwam de Afdeling terug van haar uitspraak van 6-6-1994, nr. G05.92.0820; landerijen bij bloembollenkwekerij; Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer); ABRvS 19-1-1996, nr. E03.94.0834 (M en R 1996/10, nr. 59K; *Jurisprudentie Milieurecht* 1998/19, m.nt. J. Zigenhorn; *Nieuwsbrief* 1996-6) (grasland bij inrichting voor het houden en fokken van paarden en schapen); ABRvS 16-1-1997, nr. E03.94.0230 (M en R 1997/6, nr. 72; *Milieurechtspraak* 1997/5, nr. 17; *Jurisprudentie Milieurecht* 1997/5; AB Kort 1997, nr. 106; *Nieuwsbrief* 1997-2) (boomgaarden bij fruitteeltbedrijf; Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer); ABRvS 11-4-1997, nr. G05.90.0324 (grond bij glastuinbouwbedrijf); ABRvS 13-11-1997, nr. E03.95.0233 (M en R 1998/2, nr. 17K) (grasland bij varkensmeststrij); ABRvS 15-1-1998, nr. E03.95.1013 (grasland bij varkenshouderij).
20. ABRvS 15-11-1995, nr. E03.94.0816 (M en R 1996/4, nr. 42, m.nt. M. Peeters) (bescherming van de bodem tegen overbemesting is geregeld in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen; het oppervlaktewater behoort niet tot de inrichting); ABRvS 13-11-1997, nr. E03.95.0233 (M en R 1998/2, nr. 17K; *Jurisprudentie Milieurecht* 1998/19, m.nt. J. Zigenhorn) (uitrijden van mest op grasland); ABRvS 15-1-1998, nr. E03.95.1013 (uitrijden van mest; stankhinder).
21. ABRvS 19 januari 1996, nr. E03.94.0834 (M en R 1996/10, nr. 59K); ABRvS 16-1-1997, nr. E03.94.0230 (M en R 1997/6, nr. 72; *Jurisprudentie Milieurecht* 1997/5; *Milieurechtspraak* 1997/5, nr. 17) (Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer). Zie: M.P. Jongma, 'Indirecte gevolgen van inrichtingen; nieuwe jurisprudentie rondom de verkeersaantrekkende werking', M en R 1997/12, p. 271-278.



merkt dat het uitrijden van mest niet is gebonden aan bepaalde landerijen, al dan niet in de nabijheid van de inrichting.<sup>22</sup> Dit is in wezen hetzelfde argument om de landerijen niet tot de inrichting te rekenen. De overwegingen over de onderwerpen 'inrichting' en 'indirecte gevolgen' lopen in de jurisprudentie over landerijen vaak naadloos in elkaar over.

*Voorbeeld 1: Vz. ABRvS 6-4-1995, nr. F03.94.1198*<sup>23</sup>

De Voorzitter is van oordeel dat – wat er ook zij van de afstand tussen de bebouwing van de inrichting en het bouw-/grasland – tussen een melkrundveehouderij en het daarbij behorende bouw-/grasland geen bindingen bestaan die de conclusie rechtvaardigen dat dit land deel uitmaakt van de inrichting. De Voorzitter neemt daarbij in aanmerking dat het grasland in ieder geval gedurende de wintermaanden niet wordt gebruikt voor het weiden van vee en dat ook overigens van de gronden extensief gebruik wordt gemaakt. De besproeiing met behulp van een tractor met sproei-installatie vindt alleen tijdens perioden van droogte plaats. De omstandigheid dat het gras van het land bij de inrichting wordt gebruikt om het vee te voederen, vormt naar het oordeel van de Voorzitter evenmin een toereikende binding van functionele aard. Denkbaar is immers dat veevoer van elders wordt betrokken. De tractor met sproei-installatie kan evenmin als een zelfstandige inrichting worden gezien. De tractor is – voor zover deze niet op het erf van de veehouderij wordt gebruikt en als zodanig deel uitmaakt van de inrichting – slechts incidenteel en steeds op een andere plaats in werking.

*Voorbeeld 2: ABRvS 1-12-1995, nr. E03.94.0495*<sup>24</sup>

In de eerste plaats gaat het in deze uitspraak om de vraag of een bloembollenkwekerij/akker- en tuinbouwbedrijf en de omliggende gronden één inrichting vormen. In de tweede plaats komt de vraag aan de orde of het bedrijf onder het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer (verder: Bam) valt, een art. 8.40-AMvB (zie par. 2.4).

Een akker- of tuinbouwbedrijf wordt in het Bam omschreven als een inrichting die tot een krachtens art. 1.1 lid 3 Wm aangewezen categorie behoort en die deel uitmaakt van een bedrijf dat uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd voor het verbouwen van akkerbouw- of tuinbouwproducten op of in de open grond. Blijkens de tekst van het besluit en de nota van toelichting daarbij wordt niet het gehele bedrijf als inrichting in de zin van de Wet milieubeheer beschouwd. Volgens de nota van toelichting wordt het akkerland en de grond waar de vollegrondstuinbouw plaatsvindt, niet tot de inrichting gerekend. De Afdeling verwijst vervolgens naar haar uitspraak van 6-6-1994, nr. G05.92.0820. In die uitspraak heeft zij overwogen dat tuinbouwbedrijven een grondgebonden karakter hebben. Indien gronden waarop de teelt wordt uitgeoefend grenzen aan de inrichting, maken zij deel uit van de inrichting aangezien zonder de tuinbouwgronden ter plaatse het in werking zijn van de inrichting niet goed mogelijk is. De Afdeling achtte in haar uitspraak derhalve de plaatsgebondenheid van de inrichting ten opzichte van de gronden doorslaggevend, in die zin dat het voor de bedrijfsvoering noodzakelijk is dat gronden in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting zijn gelegen. In haar nieuwe uitspraak ziet de Afdeling aanleiding om op haar eerdere uitspraak terug te komen. De Afdeling overweegt daartoe dat gebleken is dat de fysieke nabijheid tussen de gronden en een akker- of tuinbouwbedrijf niet noodzakelijk is ten behoeve

22. ABRvS 13-11-1997, nr. E03.95.0233 (M en R 1998/2, nr. 17K; *Jurisprudentie Milieurecht* 1998/19, m.nt. J. Zigenhorn) (uitrijden van mest op grasland).

23. M en R 1995, 7/8, nr. 85, m.nt. Chr. Backes.

24. M en R 1996/7/8, nr. 73, m.nt. H.P. Nijhoff; AB Kort 1996, 23; Gst. 1996, 7043, nr. 7, m.nt. van H.J.A.M. van Geest en T.E.P.A. Lam. In deze uitspraak kwam de ABRvS terug van haar uitspraak van 6-6-1994, nr. G05.92.0820.



van de bedrijfsuitvoering. Evenmin is het noodzakelijk dat het bedrijf steeds dezelfde gronden voor de teelt van producten gebruikt. De inrichtingen zijn dus weliswaar grondgebonden, maar naar hun aard niet plaatsgebonden. De toevallige omstandigheid dat in bepaalde situaties de grond in de directe nabijheid van een akker- of tuinbouwbedrijf is gelegen, doet daar niet aan af. Onder deze omstandigheden kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gesteld dat de gronden en het akker- of tuinbouwbedrijf tezamen één inrichting vormen als bedoeld in art. 1.1 lid 4 Wm. Uit het voorgaande vloeit voort dat het inrichtingbegrip in het Bam niet strijdig is met het inrichtingbegrip in de Wm.

Het Bam is op de inrichting van toepassing, zodat hiervoor niet langer een Wm-vergunning is vereist. Aan de verleende vergunning komt geen betekenis meer toe.

*Voorbeeld 3: ABRvS 16-1-1997, nr. E03.94.0230*<sup>25</sup>

Achtereenvolgens oordeelt de Afdeling dat

1. een fruitteeltbedrijf en de bijbehorende boomgaarden niet één inrichting in de zin van de wet vormen;
2. het Bam (zie par. 2.4) niet onverbindend is wegens het ontbreken van voorschriften met betrekking tot het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de boomgaarden; en
3. de verruimde reikwijdte van de Hinderwet (verder: Hw) en de Wm (indirecte hinder) geen mogelijkheid biedt om voorschriften te stellen met betrekking tot het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de boomgaarden.

De Afdeling verwijst voor wat betreft het eerste punt naar de uitspraak van 1-12-1995, nr. E03.94.0495 (zie hierboven, Voorbeeld 2). Zij concludeert dat het in het Bam gehanteerde inrichtingbegrip voor fruitteeltbedrijven inhoudt dat de boomgaarden niet tot de inrichting dienen te worden gerekend. Het besluit is in casu van toepassing.

Wat betreft het tweede punt overweegt de Afdeling dat de inrichting dient te voldoen aan de voorschriften die zijn opgenomen in de bij het besluit behorende bijlage. De krachtens het besluit geldende voorschriften hebben uitsluitend betrekking op de activiteiten die in de inrichting worden verricht. Aangezien de bij een fruitteeltbedrijf behorende boomgaarden geen deel uitmaken van de inrichting, gelden de aan de vergunning verbonden geluidsvoorschriften niet voor de in de boomgaarden plaatsvindende activiteiten. Voorts ziet de Afdeling in de omstandigheid dat in de bij het besluit behorende bijlage geen voorschriften zijn gesteld met betrekking tot het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de (niet tot de inrichting behorende) boomgaarden, geen aanleiding om het besluit onverbindend te verklaren. De Afdeling merkt in dit verband op dat naar haar oordeel de per 1 november 1981 verruimde reikwijdte van de Hw – welke navolging heeft gekregen in de Wet milieubeheer – er niet toe kan leiden dat ter voorkoming dan wel beperking van indirecte hinder voorschriften worden gesteld ten aanzien van het gebruik van de boomgaarden. Hiertoe overweegt de Afdeling dat volgens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Hw de verruimde reikwijdte van deze wet ziet op gevolgen van het in werking zijn van een inrichting zoals de hinder ten gevolge van het aan- en afrijden van auto's en de aantasting van landschappelijke, natuurwetenschappelijke, recreatieve en ecologische waarden. Naar het oordeel van de Afdeling dient het begrip 'indirecte hinder' in het licht van deze voorbeelden te worden geïnterpreteerd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het stellen van voorschriften aangaande het gebruik van bestrijdingsmiddelen of beregeningsinstallaties op niet tot de inrichting behorende gronden (ook) de mogelijkheid van de Hw, zoals die sedert 1981 luidde, en van de Wm te buiten gaat.

25. M en R 1997/6, nr. 72; *Jurisprudentie Milieurecht* 1997/5; *Milieurechtspraak* 1997/5, nr. 17.

2.4. *Tijdsduur, continuïteit en plaatsgebondenheid (opslaan en toepassen van mest- en reststoffen)*

Om als een inrichting te kunnen worden aangemerkt, moet een activiteit ook een zekere tijdsduur, continuïteit en plaatsgebondenheid hebben. Dit volgt uit de zinsnede "bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht" in art. 1.1 lid 1 Wm. Eenmalige activiteiten die in een kort tijdsbestek (hooguit enkele maanden) kunnen worden afgerond, zijn geen inrichting. Continuïteit van de activiteiten in die zin dat de activiteiten zonder onderbreking moeten plaatsvinden, is niet vereist. Dat de activiteiten met een zekere regelmaat op dezelfde plaats worden verricht, kan reeds voldoende zijn om van een inrichting te spreken. Het opslaan van (dierlijke) meststoffen op landerijen, als categorie genoemd in het Ivb, kan derhalve een inrichting opleveren. De omstandigheden van het geval zijn bepalend. Het kost alleen al een behoorlijke controle-inspanning om de voor de beantwoording van de vraag benodigde gegevens te verzamelen. Deze problematiek speelt ook bij de voorbereiding van het Besluit opslaan vaste meststoffen milieubeheer. Ook als aan het criterium 'tijdsduur, continuïteit en plaatsgebondenheid' is voldaan, is niet altijd sprake van een inrichting. Hiervoor dient, zoals eerder opgemerkt, tevens te zijn voldaan aan alle andere criteria van art. 1.1 lid 1 Wm, met name het criterium 'bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang'. Dit is bij het opslaan van dierlijke meststoffen niet altijd het geval.<sup>26</sup>

Het begrip 'afvalstoffen' (veel lastiger dan het begrip 'inrichting'!) kan voor extra interpretatieproblemen zorgen. De jurisprudentie over het opslaan en toepassen van reststoffen als meststoffen of ten behoeve van het verharden van terreinen/wegen of het dempen van sloten is wisselend, zo niet ronduit tegenstrijdig, en erg afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. In geval van afvalstoffen kan sprake zijn van een inrichting voor het op of in de bodem brengen van afvalstoffen als bedoeld in categorie 28 Ivb.

Bekende probleemgevallen die (verrassend vaak!) voor de rechter zijn gekomen, zijn vooral het opslaan en (eventueel) als 'meststof' uitrijden van eierschalen, papierpulp, bermgras en slootmaaisel.<sup>27</sup> Hierbij kunnen zich ook samenloopproblemen tus-

26. Voorbeelden waarin het opslaan van meer dan 1 m<sup>3</sup> mest niet als een inrichting werd aangemerkt omdat geen sprake was van een bedrijfsmatige activiteit of een activiteit met een bedrijfsmatige omvang: Vz. ABRvS 5-3-1997, nr. F03.97.0085 (KG 1997, nr. 184); ABRvS 31-7-1998, nr. E03.97.0418 (*Jurisprudentie Milieurecht*, 1998/122; BR 1998, p. 957).

27. Rb. Leeuwarden 4-3-1992, nr. 037060/91 (M en R 1992/7/8, nr. 89) (papierpulp; afvalstof; inrichting); Rb. Zwolle 9-4-1992, nr. 214/92 (M en R 1992/7/8, nr. 88, m.nt. Tideman) (papierpulp; afvalstof; inrichting); Vz. ABRvS 25-6-1992, nr. S01.92.0176 12-04 (M en R 1992/10, nr. 119, m.nt. M. Peeters); Hof Leeuwarden 21-9-1993, nr. 347-'93 (M en R 1994/4, nr. 44) (papierpulp; geen afvalstof; geen inrichting); Vz. ABRvS 31-1-1994, nr. B05.93.0880 (*Nieuwsbrief* 1994-6) (eierschalen; geen afvalstoffen); ABRvS 5-2-1994, nr. B05.93.1209 (BR 1994, p. 755) (eierschalen; geen afvalstoffen); ABRvS 27-6-1994, nr. G05.92.1120 (*Nieuwsbrief* 1994-29) (papierpulp; afvalstof; inrichting); ABRvS 27-6-1994, nr. G05.92.1121 (M en R 1994/12, nr. 127, m.nt. G.H. Addink) (papierpulp; afvalstof; inrichting); HR 8-7-1994, nr. 97.222E (M en R 1995/1, nr. 12, m.nt. G.H. Addink) (papierpulp; afvalstof; inrichting); ABRvS 21-10-1994 (eierschalen; geen afvalstoffen); ABRvS 20-2-1995, nr. E03.94.0019 (M en R 1995/12, nr. 129; *Milieurechtspraak* 1995/10, nr. 32; *Nieuwsbrief* 1995-10) (eierschalen; geen inrichting); ABRvS 28-3-1995, nr. E03.94.0957 (M en R 1996/6, nr. 65, m.nt. G.H. Addink) (eierschalen; afvalstoffen; inrichting); ABRvS 15-5-1995, nr. G05.93.2294 (AB Kort 1995, nr. 407; BR 1995, p. 775) (eierschalen; geen



sen verschillende regelingen voordoen. In de jurisprudentie kwamen deze echter nog niet in volle omvang aan de orde.

## 2.5. *Het begrip 'inrichting' in de art. 8.40 Wm-AMvB's*

Zoals in par. 1 reeds werd opgemerkt, kunnen de Wm-inrichtingen worden onderscheiden in inrichtingen waarvoor op grond van art. 8.1 Wm een vergunningplicht geldt en inrichtingen waarvoor in plaats van deze vergunningplicht algemene regels gelden op grond van art. 8.40 Wm. Indien een art. 8.40 Wm-AMvB op een Wm-inrichting van toepassing zou kunnen zijn, moet worden nagegaan of de inrichting voldoet aan de specifieke criteria die voor de toepasselijkheid van de desbetreffende AMvB gelden. Het belangrijkste criterium is dat de inrichting 'geheel of in hoofdzaak' behoort tot de categorie van inrichtingen waarop de AMvB van toepassing is. De andere criteria zijn veelal zeer gedetailleerd en laten wij hier om die reden buiten beschouwing. Deze criteria geven bovendien geen invulling aan het algemene begrip 'inrichting', maar alleen aan het specifieke begrip 'inrichting' in de desbetreffende AMvB.

In deze paragraaf staan wij, mede ter onderbouwing van par. 3, kort stil bij de jurisprudentie over het begrip 'inrichting' in de art. 8.40 Wm-AMvB's voor agrarische inrichtingen.

Er is enige jurisprudentie over de vraag of is voldaan aan de in art. 1.1 lid 1 Wm gestelde criteria,<sup>28</sup> alsmede over de vraag welke bedrijfsonderdelen overeenkomstig art. 1.1 lid 4 Wm tot de inrichting moeten worden gerekend (zie de voorbeelden van jurisprudentie over landerijen in par. 2.3).

Een inrichting die slechts ten dele aan de begripsomschrijving in de art. 8.40-AMvB voldoet, is in haar geheel vergunningplichtig. Het is niet mogelijk om het gedeelte van de inrichting dat aan de begripsomschrijving van de art. 8.40-AMvB vol-

(*vervolg noot 27*)

inrichting); ABRvS 21-6-1995, nr. E03.94.0692 (M en R 1996/6, nr. 66, m.nt. G.H. Addink) (gebruik van schoon ongebroken puin voor oeverbescherming; geen afvalstof); ABRvS 31-7-1995, nr. G05.93.2998 (M en R 1996/6, nr. 70, m.nt. G.H. Addink) (eierschalen; geen inrichting); ABRvS 28-9-1995, nr. R03.91.1646 (eierschalen); ABRvS 10-11-1995, nr. E03.94.1015 (gebruik van bermmaaisel als bodemverbeteraar; afvalstof); Vz. ABRvS 28-10-1996, nr. F03.96.0788 (KG 1997, nr. 57) (slootmaaisel vermengd met bermgras; afvalstoffen; inrichting); ABRvS 10-11-1995, nr. E03.94.1015 (op landbouwgrond opslaan, verspreiden en onderwerken van bermmaaisel); Rb. Maastricht 22-10-1996, nr. 03-005075-95 (storten van zuiveringsslib); Vz. ABRvS 28-10-1996, nr. F03.96.0788 (KG 1997, nr. 57) (slootmaaisel vermengd met bermgras; afvalstoffen; niet duidelijk waarom er sprake is van een inrichting). Wij tekenen hierbij aan dat het in een groot aantal van de in het voorgaande genoemde uitspraken gaat om het begrip 'inrichting' in de zin van de Afvalstoffenwet, welke wet later in de Wm is opgegaan. Het begrip 'inrichting' wordt daarin omschreven als een werk voor het op of in de bodem brengen van afvalstoffen. Wij zijn niet nagegaan of dit begrip 'inrichting' precies hetzelfde betekent als het begrip 'inrichting' in de zin van de Wm, omdat dit buiten het bestek van ons artikel valt.

28. ABRvS 1-12-1995, nr. E03.94.0495 (M en R 1996, nr. 73; AB Kort 1996, nr. 23; Gst. 1996, 7043, nr. 7, m.nt. van H.J.A.M. van Geest en T.E.P.A. Lam) (Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer); ABRvS 16-1-1997, nr. E03.94.0230 (M en R 1997/6, nr. 72; *Jurisprudentie Milieurecht* 1997/5; *Milieurechtspraak* 1997/5, nr. 17) (Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer). Dit is een probleem bij het Besluit opslaan vaste meststoffen milieubeheer, waarvan het ontwerp voor commentaar is gepubliceerd in Stcrt. 1995, nr. 189. Het is vaak moeilijk om vast te stellen of sprake is van een inrichting, met name of sprake is van plaatsgebondenheid en een zekere duur van de activiteit (zie par. 2.4).

doet, onder de AMvB te laten vallen en voor het overige gedeelte een vergunning aan te vragen. De inrichting is voor de toepassing van hfst. 8 Wm dus een ondeelbaar geheel.

Indien in een inrichting verschillende activiteiten worden uitgeoefend, moet sprake zijn van een duidelijke hoofdactiviteit, die onder de omschrijving van het begrip 'inrichting' in de art. 8.40 Wm-AMvB valt. Bij de beantwoording van de vraag of de inrichting geheel of in hoofdzaak behoort tot de categorie van inrichtingen waarop de AMvB van toepassing is, kunnen – afhankelijk van de omstandigheden – verschillende criteria worden gehanteerd, bijvoorbeeld de nadelige gevolgen voor het milieu die door de verschillende in de inrichting plaatsvindende activiteiten kunnen worden veroorzaakt, de oppervlakte die de activiteiten in beslag nemen, de omzet die met de activiteiten wordt behaald en de relatieve omvang van de activiteiten en de mate waarin of de frequentie waarmee zij plaatsvinden.<sup>29</sup>

Om vast te stellen of een inrichting onder een art. 8.40-AMvB valt, moet naar de feitelijke omstandigheden worden gekeken. Een eventueel verleende vergunning is niet bepalend. Zodra een inrichting waarvoor een vergunning(plicht) geldt, blijkt de feitelijke omstandigheden onder de AMvB valt, vervalt de vergunning(plicht) voor de inrichting. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de wet, ook indien de verleende vergunning ruimte biedt voor uitbreiding van de feitelijk plaatsvindende activiteiten. Die ruimte verdwijnt dan dus ook. Indien het voornemen bestaat de inrichting uit te breiden tot de eerder vergunde omvang, moet daarvoor opnieuw een vergunning worden aangevraagd.

### 3. Opmerkingen naar aanleiding van de jurisprudentie

Tot besluit van dit artikel maken wij enkele opmerkingen naar aanleiding van de in par. 2 besproken jurisprudentie over het begrip 'inrichting'.

Wij maken twee uitstapjes naar aanverwante onderwerpen, te weten de integrale milieuvergunning voor agrarische bedrijven (par. 3.3) en bestaande vergunningrechten (par. 3.4).

#### 3.1. *Bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang*

In de jurisprudentie over het begrip 'inrichting' in de zin van de (voormalige) Hw werd het volgende uitgangspunt gehanteerd: vrijwel elke door de mens ondernomen bedrijvigheid, welke binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht en daarbuiten gevaar, schade of hinder van ernstige aard kan veroorzaken, levert voldoende grond op om te spreken van een inrichting in de zin van de Hw.<sup>30</sup> In art. 1.1 lid 1 Wm is het criterium 'bedrijvigheid' beperkt tot een bedrijvigheid die bedrijfsmatig wordt

29. Een vreemde eend in de bijt is de uitspraak Vz. ABRvS 20-8-1996, nr. F03.96.0368 (BR 1997, p. 49). De inrichting waar het in die zaak om ging, was niet in hoofdzaak bestemd tot het houden van melkrundvee. Gelet op de nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting veroorzaakt, brengt een redelijke uitleg van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer naar het oordeel van de Voorzitter mee dat dit besluit ook van toepassing is op een inrichting waarin minder melkrundvee wordt gehouden dan overige diersoorten, maar het aantal dieren van die andere soorten beneden de in het besluit aangegeven grens blijft. Het vreemde van deze uitspraak is dat het besluit alleen van toepassing is op inrichtingen waarin in hoofdzaak melkrundvee wordt gehouden.

30. KB 25-11-1959 (AB 1960, p. 219).



verricht of een bedrijfsmatige omvang heeft. Hiermee wordt de functie van het begrip 'inrichting' naar onze mening miskend. De selectie van activiteiten waarop de Wm van toepassing is, vindt namelijk niet meer plaats op grond van de nadelige gevolgen voor het milieu, die de activiteiten kunnen veroorzaken, zoals mag worden verwacht van een wet waarmee wordt beoogd het belang van het milieu te beschermen.<sup>31</sup> Deze functie van het begrip 'inrichting' wordt in de jurisprudentie over het begrip 'inrichting' in de zin van de Hw juist terecht benadrukt.<sup>32</sup> In de huidige jurisprudentie wordt ons inziens te veel naar het economische (bedrijfsmatige) karakter van de activiteit gekeken, met name of daarmee inkomsten worden verworven of, gelet op de omvang, verworven zouden kunnen worden. Verwezen kan worden naar de jurisprudentie over het houden van dieren (par. 2.1). Bovendien is de toetsing volgens onsodeloos ingewikkeld geworden doordat eerst moet worden nagegaan of de activiteit een bedrijfsmatig karakter heeft, en bij een ontkennende beantwoording van deze vraag, of de activiteit een bedrijfsmatige omvang heeft. Voor de toepassing van de Wm zou dit onderscheid naar onze mening niet behoeven te worden gemaakt. Wat ons betreft kan uitsluitend worden gekeken naar de nadelige gevolgen voor het milieu die een activiteit kan veroorzaken. Dit standpunt brengt tevens mee dat een activiteit die voldoet aan een duidelijke grens in een categorieomschrijving in het Ivb, naar onze mening als een inrichting dient te worden aangemerkt en dat niet meer dient te worden getoetst of tevens aan de criteria 'bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang' wordt voldaan. Of nu wel of niet aan die omschrijving wordt voldaan, in beide situaties treden dezelfde nadelige milieugevolgen op. Men mag aannemen dat de grens in het Ivb niet zonder reden is gesteld. In dit verband noemen wij de jurisprudentie over opslagen van dierlijke mest van meer dan 1 m<sup>3</sup>. Hoewel aan de toenmalige grens in het Ivb was voldaan, werden deze opslagen soms toch niet als een inrichting aangemerkt.

### 3.2. *Organisatorische, technische of functionele bindingen (landerijen)*

Aan de huidige wettelijke regeling van het begrip 'inrichting' kan volgens ons eigenlijk geen argument worden ontleend om de landerijen die in de onmiddellijke nabijheid van een agrarisch bedrijf zijn gelegen, niet tot de inrichting te rekenen. De 'toevallige omstandigheid' van de ligging van de landerijen in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting verandert niets aan de feitelijke omstandigheid dat de landerijen daar zijn gelegen en dat de landerijen en de inrichting feitelijk als één geheel functioneren. Aan de criteria van art. 1.1 lid 4 Wm is voldaan. Voorts vinden op de landerijen activiteiten plaats die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. De feitelijke in plaats van toevallige omstandigheden moeten naar onze mening bij de toepassing van de Wm uitgangspunt zijn. Wellicht hadden andere dan de feitelijk gebruikte landerijen kunnen worden gebruikt, maar dat lijkt ons niet relevant. Ook in andere gevallen is niet relevant dat de activiteit op andere wijze of op een andere plaats of in een andere vorm zou kunnen worden verricht. Het bevoegd gezag kan, enigszins gechargeerd gesteld, een vergunning die voor een varkenshouderij is aangevraagd en op zich verleend zou kunnen worden, immers ook niet weigeren met het

31. Zie ook T.E.P.A. Lam, 'De Wm-inrichting: met een definitie verder van huis?' Gst. 1998, 7074, p. 225-226.

32. HR 8-4-1975, BR 1975, p. 664.



argument dat betrokkene minder nadelige gevolgen voor het milieu zou veroorzaken indien hij een akkerbouwbedrijf zou beginnen en dus maar voor een dergelijk bedrijf een vergunning moet aanvragen. In dit verband kan ook worden gewezen op de bekende jurisprudentie volgens welke alleen de vergunningaanvraag de grondslag voor de beschikking kan zijn en niet een andere – voor het milieu eventueel gunstiger – situatie. Wanneer de nadelige gevolgen die de inrichting overeenkomstig de vergunningaanvraag kan veroorzaken, geen reden voor weigering kunnen zijn, moet de vergunning worden verleend.

De nadelige gevolgen die activiteiten op de landerijen voor het milieu kunnen veroorzaken, zouden ons inziens in elk geval als indirecte gevolgen aan de inrichting moeten worden toegerekend. In de jurisprudentie over landerijen van agrarische bedrijven worden de indirecte gevolgen naar onze mening ten onrechte beperkt tot de voorbeelden die de wetgever (toevallig) heeft genoemd. Er is geen enkele reden voor een dergelijke beperkte uitleg van het begrip 'indirecte gevolgen' in de wetsgeschiedenis te vinden en uit de systematiek van de wet vloeit zij in geen geval voort. Dit betekent dat aan de vergunning voor een agrarisch bedrijf voorschriften zouden moeten kunnen worden verbonden met betrekking tot de nadelige gevolgen voor het milieu, veroorzaakt door activiteiten op de landerijen van het bedrijf.<sup>33</sup> Ook in deze jurisprudentie is de toevallige ligging van de landerijen waarop de activiteiten plaatsvinden een belangrijke overweging om de gevolgen van deze activiteiten niet als indirecte gevolgen te beschouwen.

Niettegenstaande onze kritiek op de juridische onderbouwing van de jurisprudentie over landerijen, vinden wij de uitkomsten van deze jurisprudentie in de praktijk wel bevredigend. Wat ons betreft hoeft deze jurisprudentie daarom nu niet meer te worden veranderd. Het zou in de praktijk namelijk zeer lastig zijn om te bepalen welke landerijen in het concrete geval tot de inrichting dienen te worden gerekend. Landerijen zijn niet altijd in de onmiddellijke nabijheid van de tot de inrichting behorende gebouwen gelegen, zijn vaak ook niet aansluitend gelegen en worden soms (van de gebouwen) gescheiden door (water)wegen of landerijen van anderen. Bovendien zijn niet elk jaar dezelfde landerijen in gebruik. Soms gebruikt het bedrijf tijdelijk landerijen van andere bedrijven en andersom. Uit onze eigen praktijk weten wij hoe lastig dit is.<sup>34</sup> Bovendien zou de praktische vraag rijzen hoe dergelijke veranderingen in het gebruik van landerijen in de vergunning zouden moeten doorwerken. Het zou zeer onpraktisch zijn wanneer de vergunning bij elke verandering zou moeten worden aangepast. Het is twijfelachtig of volgens de huidige regeling in de Wm altijd met een melding als bedoeld in art. 8.19 lid 2 Wm kan worden volstaan. Ook de ABRvS wijst op dergelijke bezwaren.<sup>35</sup> Ten slotte zou het onpraktisch zijn om een deel van de

33. Zie ook H.P. Nijhoff, M en R 1996/7/8, nr. 73 m.nt.; M.P. Jongma, 'Indirecte gevolgen van inrichtingen; nieuwe jurisprudentie rondom de verkeersaantrekkende werking', M en R 1997/12, p. 272.

34. Vz. AGRvS 28-8-1989, nr. G05.89.0493S, (M en R 1990/4, nr. 29, m.nt. A. de Lange) (proefvelden en kassen bij een veredelingsbedrijf voor land- en tuinbouwgewassen met kantoren, laboratoria en kassen); AGRvS 8-10-1990, nr. G05.88.0154 (uitrijden van mest); AGRvS 28-4-1992, nr. G05.90.1529 (proefvelden en kassen bij een veredelingsbedrijf voor land- en tuinbouwgewassen met kantoren, laboratoria en kassen).

35. ABRvS 21-4-1998, nr. E03.97.0115. De ABRvS merkt hierover op: "Illustratief in dit verband is dat (...) de mest wordt uitgereden in een straal van 15 kilometer rond de bebouwing van de inrichting op eigen en andermans percelen". De Afdeling concludeert dat het stellen van voorschriften aangaande het uitrijden van mest op niet tot de inrichting behorende gronden de mogelijkheden van de Wm te buiten gaat.



landerijen onder het inrichtingenregime te brengen, al dan niet via de constructie van de indirecte gevolgen, en een ander deel niet omdat de landerijen op te grote afstand zijn gelegen van de bedrijfsonderdelen die wel tot de inrichting behoren. Dan zouden voor de activiteiten die op landerijen plaatsvinden, verschillende regimes gelden (Wm voor inrichtingen/indirecte gevolgen en in andere gevallen de Wet bodembescherming, een andere – specifieke – milieuwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Bestrijdingsmiddelenwet 1962) of zelfs helemaal geen regeling. In dit verband wijzen we er voorts op dat het bij de inrichting trekken van de landerijen sterk beperkende gevolgen zou kunnen hebben voor de ruimte waarbinnen agrarische activiteiten kunnen worden uitgeoefend (ammoniak, stank, geluid, bestrijdingsmiddelen). Dit wordt weleens vergeten in de pleidooien voor een integrale Wm-vergunning (zie par. 3.3).<sup>36</sup>

In de kantlijn merken wij op dat de bevoegdheid die de minister van VROM aan art. 1.1 lid 4 Wm kan ontlenen om aan het begrip 'inrichting' nadere inhoud te geven, beperkt is en het inrichtingbegrip zelf niet kan veranderen. Dit betekent dat de minister volgens ons niet kan overgaan tot een regeling waarbij landerijen bij agrarische bedrijven tot de inrichting worden gerekend, als hij dat al zou willen (zie par. 3.3). De rechter kan toetsen of de ministeriële regeling voldoet aan het inrichtingbegrip van de Wm. Gelet op de huidige jurisprudentie zal zijn oordeel ongetwijfeld negatief uitvallen. Zo kent ook de mogelijkheid van de minister om op grond van art. 1.1 lid 10 Wm afvalstoffen aan te wijzen haar beperkingen. De minister kan bovendien niet bepalen dat bepaalde reststoffen geen afvalstoffen zijn. Het is echter op zijn zachtst gezegd ongelukkig dat verschillende rechters ten aanzien van de toepassing van reststoffen als eierschalen, papierpulp, bermgras en slootmaaisel telkens tot zo tegengestelde uitspraken komen. Hiermee wordt de praktijk geen dienst bewezen.

### 3.3. *Integrale aanpak van agrarische bedrijven (art. 8.40-AMvB's)*

Blijkens de jurisprudentie over landerijen, die in par. 2.3 is besproken, bestaat een agrarisch bedrijf met landerijen uit een inrichtinggedeelte en een niet-inrichtinggedeelte. Het bedrijf, dat in de praktijk als één geheel functioneert, wordt hierdoor in stukken geknipt, waarop verschillende regelingen op van toepassing. Een van de redenen om in de Wm met het begrip 'inrichting' te werken is nu juist om de nadelige milieugevolgen van verschillende samenhangende activiteiten in onderlinge samenhang te kunnen bezien (zie par. 1). Om dezelfde reden is het begrip 'inrichting' ook bij de toepassing van de art. 8.40 Wm-AMvB's een ondeelbaar geheel (zie par. 2.4). Wij neigen daarom tot de conclusie dat het begrip 'inrichting' bij agrarische bedrijven eigenlijk niet zo gelukkig uitpakt.

Tegen deze achtergrond is het interessant om te onderzoeken op welke wijze een meer integrale regeling mogelijk is van alle nadelige gevolgen voor het milieu, die door het agrarische bedrijf in zijn geheel kunnen worden veroorzaakt. Dit heeft het onder andere als voordeel dat regels dan dezelfde wettelijke grondslag hebben, waardoor bijvoorbeeld voor de verlening van vergunningen dezelfde procedures gelden en de handhaving op dezelfde wettelijke grondslag kan plaatsvinden. Hierover dieper nadenkend komen we echter tot de conclusie dat het een geweldig omvangrijke en zeer ingewikkelde operatie zou zijn om alle regelgeving voor agrarische bedrijven te

36. Met dank aan C. van Reeken, ministerie van VROM, voor deze opmerking.



integreren, hoe wenselijk dat op het eerste gezicht ook zou kunnen lijken.<sup>37</sup> De huidige regelgeving voor agrarische bedrijven heeft verschillende invalshoeken en deze zijn niet altijd goed te integreren. Bovendien zijn op dit moment verschillende instanties met de toepassing van de regelgeving belast. We geven een aantal voorbeelden.

De mestregelgeving gaat, anders dan de Wm-vergunning, uit van een landelijke normstelling (ter voorkoming van mestoverschotten en spreiding van de mestproblematiek, die zich anders in enkele regio's zou concentreren), en leent zich bij haar huidige opzet niet voor een normstelling per afzonderlijk bedrijf door B & W, waarbij vooral naar lokale effecten wordt gekeken.

Ook in de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is voor een landelijke aanpak gekozen. De voorschriften voor het gebruik van een bestrijdingsmiddel zijn opgehangen aan het toelatingsregime van het middel als zodanig, dat zelfs een overwegend Europese dimensie heeft. Het verdient uiteraard de voorkeur om in het gehele land of zelfs in de gehele Europese Unie zo veel mogelijk uniforme gebruiksvoorschriften te hantieren. Het heeft bovendien weinig zin om deze uniforme voorschriften per geval in de Wm-vergunning op te nemen. Voor het verbinden van voorschriften aan de Wm-vergunning is alleen aanleiding indien de bijzondere omstandigheden van het geval het wenselijk maken om in aanvulling op de uniforme voorschriften extra voorschriften te stellen. Dat is precies wat er op dit moment gebeurt. In de Wm-vergunning kunnen aanvullende voorschriften voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen worden gesteld, die onder meer betrekking hebben op het opslaan van dergelijke middelen, het behandelen van lege verpakkingen, het aanhouden van een minimumafstand tot omliggende woningen bij het gebruik van bestrijdingsmiddelen in kassen en het sluiten van ramen van kassen tijdens het gebruik. Dergelijke voorschriften komen in het algemeen niet voor in de aan de toelatingsbeschikking verbonden voorschriften. Zodra de bijzondere omstandigheden toch onder een meer algemene noemer kunnen worden gebracht, zoals het gebruik van een middel in een grondwaterbeschermingsgebied, wordt terecht gekozen voor voorschriften in de toelatingsbeschikking.

De aanpak van de lozingenproblematiek vanaf landerijen, bijvoorbeeld door het gebruik van meststoffen of bestrijdingsmiddelen, is weer moeilijk in een algehele aanpak van het agrarische bedrijf te integreren, doordat de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer een verschillend bevoegd gezag en integratiekader hebben. De uitzichtloze discussies over de integratie van de Wvo- en de Wm-vergunning hebben uiteindelijk slechts tot een coördinatieprocedure in plaats van integratie geleid.

Regels voor het uitrijden van dierlijke mest, zuiveringsslib en compost zijn op dit moment op grond van de Wet bodembescherming gesteld (Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998, Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen). Deze regels hebben als eigenaardigheid dat zij vooral strafrechtelijk worden gehandhaafd en dat de reguliere politie en een gespecialiseerde dienst, de Algemene Inspectiedienst (AID), met het toezicht op de naleving zijn belast. Hfst. 8 van de Wm daarentegen wordt voornamelijk bestuursrechtelijk gehandhaafd; hiervoor zijn B & W het bevoegde gezag. Met andere woorden: zelfs deze regels, die zich op het eerste gezicht vrij eenvoudig laten integreren, blijken een zodanig verschillend karakter te hebben dat er misschien goede reden is om ze naast elkaar te laten voortbestaan.

37. Zie Chr. Backes/J. Verschuuren, 'Doormodderen met de Interimwet Ammoniak en Veehouderij?' NJB 1998/19, p. 858-860.



Het voorgaande overwegende denken wij dat het onderzoek naar eventuele integratiemogelijkheden moet worden beperkt tot de op het eerste gezicht meest kansrijke mogelijkheden om kleine stappen vooruit te doen, en dat niet te veel tegelijk overhoop moet worden gehaald, omdat het risico van mislukken dan alleen maar toeneemt.

Een mogelijke kleine stap is uitbreiding van het inrichtingbegrip, zodat dit ook de bij het bedrijf behorende landerijen omvat,<sup>38</sup> waardoor in elk geval de mogelijkheid ontstaat om in het kader van de Wm regels te stellen die gelden voor het gehele agrarische bedrijf.

Een andere oplossingsrichting die wellicht nog meer perspectief biedt, is het huidige begrip 'inrichting' handhaven als onderwerp van vergunning, maar het begrip 'inrichting' in art. 8.40 Wm loslaten. Op grond van art. 8.40 Wm kunnen dan regels worden gesteld met betrekking tot alle in het kader van een agrarisch bedrijf plaatsvindende activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, niet alleen de activiteiten die plaatsvinden in het inrichtingsgedeelte van het bedrijf, maar ook de activiteiten op de tot het bedrijf behorende landerijen (mits duidelijk wordt omschreven wat hieronder wordt verstaan). Het voordeel van deze oplossing boven de vorige zou kunnen zijn dat dan niet in de vergunning hoeft te worden aangegeven op welke landerijen zij precies betrekking heeft, wat – zoals in par. 3.1 reeds werd gesteld – niet eenvoudig is.

Voor activiteiten die op de landerijen plaatsvinden, kunnen standaardvoorschriften worden gesteld, zoals op dit moment ook al het geval is (maar dan niet in het kader van de Wm). Wij zien geen reden om een eventuele wijziging van art. 8.40 Wm te beperken tot agrarische bedrijven. Het begrip 'inrichting' zou in art. 8.40 gewoon kunnen worden geschrapt. Dit heeft uiteraard ook gevolgen voor het onderbrengen van deze bepaling in hfst. 8 over inrichtingen. Art. 8.40 zou dan als algemene grondslag voor het stellen van regels bij AMvB tot een zelfstandig hoofdstuk kunnen worden opgewaardeerd. Bij het stellen van algemene regels komt de verhouding tot andere toepasselijke regelgeving vanzelf aan de orde. Er behoeven alleen algemene regels te worden gesteld voor zover andere wetten daarin niet (kunnen) voorzien. Daarbij dient met het oog op de integratie van regelgeving telkens te worden bezien of regels die nu nog op grond van andere wetten zijn gesteld, (op den duur) naar de Wm kunnen worden overgeheveld. Er zou dan sprake kunnen zijn van stapsgewijze voortzetting van het reeds eerder ingezette streven naar integratie van milieuregelgeving, waarbij bijvoorbeeld lozingen vanaf landerijen met algemene regels op grond van de Wm in plaats van de WVO zou kunnen worden aangepakt zonder dat meteen de volledige integratie van beide wetten opnieuw ter discussie wordt gesteld. Overigens zou – over integratie gesproken – wat ons betreft de Interimwet ammoniak en veehouderij, die nota bene alleen op Wm-inrichtingen betrekking heeft, als eerste voor een terugkeer in de moederschoot van de Wm in aanmerking komen, ook al is dit minder eenvoudig dan menigeen denkt.<sup>39</sup> Een volgende stap zou bijvoorbeeld kunnen zijn ook ammoniakemissie vanaf landerijen op grond van de Wm te regelen. Dit is nu niet mogelijk, omdat activiteiten op landerijen in het kader van hfst. 8 Wm niet geregeld kunnen worden aangezien landerijen niet tot de inrichting worden gerekend. In de praktijk is daarom overwogen aanvullende regels voor ammoniakemissie vanaf lande-

38. Vgl. noot 37.

39. Vgl. noot 37.

rijen buiten hfst. 8 om te stellen bij provinciale milieuverordening (provincie Friesland). Dit bleek toch zeer lastig te zijn, maar zou bij verbreding van hfst. 8 tot landerijen eenvoudiger worden. Ook van de in par. 2.4 besproken problematiek zou men dan ten dele zijn verlost. Ongeacht of sprake is van een inrichting, afvalstoffen of meststoffen kunnen dan regels worden gesteld. Dit biedt ook perspectief voor het in voorbereiding zijnde Besluit opslaan vaste meststoffen milieubeheer, dat geldt voor opslagen van vaste meststoffen die als een zelfstandige inrichting kunnen worden aangemerkt. Het blijft dan overigens nog moeilijk genoeg goed handhaafbare voorschriften te stellen. Welke maatregelen noodzakelijk zijn, hangt af van de soort mest en de periode dat de mest blijft liggen. Omdat goede maatregelen naar verhouding hoge kosten meebrengen, moeten de voorschriften worden gedifferentieerd naar gelang de ernst van de situatie, waardoor ze in de praktijk – ook als men zich niet meer het hoofd hoeft te breken over de vraag of sprake is van een inrichting – toch nog moeilijk handhaafbaar kunnen zijn. Het opstellen van goede milieuregelgeving heeft veel weg van het bestrijden van de zevenkoppige hydra: telkens wanneer een probleem is opgelost, duikt weer een ander koppig probleem op.

Tot besluit van deze paragraaf tekenen wij nog aan dat wij met het voorgaande niet meer hebben gepretendeerd dan een kleine bijdrage te leveren aan de discussie over een verdere integratie van milieuregelgeving met betrekking tot agrarische bedrijven, die is ingegeven door onze constatering dat het integratiestreven dat in het begrip 'inrichting' zit opgesloten bij deze bedrijven niet zo goed uit de verf komt en dat het begrip 'inrichting', zeker bij de huidige jurisprudentie, zelfs een beperking van de integratiemogelijkheden meebrengt. Onze bijdrage is vooral bedoeld als pleidooi om onderzoek te doen over de mogelijkheid van integratie van milieuregelgeving voor agrarische bedrijven.

#### 3.4. 'Bestaande rechten'

Het inrichtingenbegrip is ook van belang voor het onderwerp 'bestaande vergunde rechten'<sup>40</sup> in verband met de vraag wat deze rechten eigenlijk behelzen. De wetgever heeft hier in de Interimwet ammoniak en veehouderij (onbedoeld!) 'onaantastbare ammoniakrechten' van gemaakt (zie art. 5 van de wet), met andere woorden milieuvervuilingsrechten.<sup>41</sup> In de jurisprudentie van de ABRvS lijkt een tendens aanwezig om bestaande rechten ook op andere terreinen als milieuvervuilingsrechten op te vatten, bijvoorbeeld stankrechten<sup>42</sup>. De ABRvS merkt op dat de bestaande rechten voor-

40. Zie uitgebreid hierover J.E. Hoitink in haar proefschrift *Bestaande rechten in het milieurecht; over de actualisering van milieuvergunningen*, Universiteit Utrecht, ISBN 90 271 4958 5.

41. Vz. ABRvS 6-6-1997, nr. F03.97.0036 (M en R 1997/11, nr. 117) (depositieruimte verkregen door overstap naar groenlabelstal mag geheel door uitbreiding worden opgevuld). Hierna volgden vele vergelijkbare uitspraken van de (Vz.) ABRvS, met name ABRvS 8-12-1997, nr. E03.97.0066 (AB 1998/5, nr. 35, m.nt. J. Verschuuren; M en R 1998/3, nr. 20, m.nt. Ten Veen; BR 1998, p. 394; *Jurisprudentie Milieurecht* 1998/29, m.nt. C. van Reeken). Zie ook ABRvS 27-6-1997, nr. E03.96.0604 (M en R 1997/12, nr. 132; *Nieuwsbrief* 1997-54) (intrekking van rechten waar geen gebruik meer van wordt gemaakt is niet onredelijk).

42. O.a. ABRvS 29-5-1998, nr. E03.96.1767 (*Nieuwsbrief* 1998-63; *Jurisprudentie Milieurecht* 1998/99, met uitgebreide noot C. van Reeken).



zover van belang voor de te veroorzaken stankhinder, gelet op het variabele karakter van de veebezetting van die inrichtingen, slechts kunnen worden gemeten in stank-eenheden. Dit is inderdaad de meest eenvoudige oplossing. Dat neemt niet weg dat volgens ons de vergunning voor een inrichting wordt verleend en dat een inrichting in de Wm en het Ivb wordt omschreven als een samenstel van activiteiten. Wij zouden daarom in eerste instantie toch het recht om deze activiteiten te mogen uitoefenen als de uit de vergunning voortvloeiende (bestaande) rechten willen aanmerken. Weliswaar moet bij de beslissing op een vergunningaanvraag worden gekeken naar de nadelige gevolgen voor het milieu die door deze activiteiten kunnen worden veroorzaakt, maar deze dienen slechts als toetsingsmaatstaf en zijn niet het eigenlijke onderwerp van de vergunning. Vergunningrechten mogen daarom niet voor het gemak als milieuvervuilingsrechten worden vertaald, zeker niet omdat bestaande rechten op grond van de Wm en de huidige jurisprudentie moeilijk kunnen worden aangetast.<sup>43</sup> De ABRvS beroept zich op de tekst van de art. 8.4 lid 3 en art. 8.25 lid 1 Wm, waaruit blijkt dat de rechten die de vergunninghouder aan de vergunning kan ontleen, slechts kunnen worden aangetast indien de inrichting ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. Wij zijn het met de rechter eens dat dit een strenger criterium is dan geldt voor de beslissing op een aanvraag om vergunning, waarbij het criterium 'nadelige gevolgen voor het milieu' moet worden gehanteerd. Bestaande rechten valt in de jurisprudentie op zichzelf dan ook terecht een extra bescherming ten deel. Het is echter wel van belang om kritisch te bezien waar het bij de bescherming van bestaande rechten eigenlijk om zou moeten gaan.

Anders dan bij de invulling van het begrip 'inrichting' (zie de par. 2.1 en 3.1), waar ons inziens vooral moet worden gekeken naar de nadelige gevolgen voor het milieu die een activiteit kan veroorzaken, vinden wij dat bij de bescherming van bestaande rechten juist moet worden gekeken naar de bedrijfseconomische en financiële gevolgen die een besluit inzake vergunning heeft voor degene die de inrichting drijft ('de veehouder'). Het gaat dan niet om de vraag of milieuvervuilingsrechten worden aangetast, maar om de vraag of voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de veehouder. Wij konden ons dan ook uitstekend vinden in de zogenaamde 50%-regeling in de richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996, die onlangs helaas is afgeschoten door de ABRvS.<sup>44</sup> In deze 'regeling' wordt gemeenten geadviseerd om in overbelaste situaties bij toepassing van een emissiearme stal slechts 50% opvulling toe te staan. De regeling getuigt naar onze mening van een evenwichtige afweging van het belang van de bescherming van het milieu enerzijds en de belangen van de veehouder anderzijds.

De opvatting van de ABRvS brengt mee dat milieumaatregelen door gehele of gedeeltelijke opvulling van bestaande vergunningrechten in een nieuwe vergunningprocedure leiden tot een uitbreiding van de activiteiten waarvoor de eerdere vergun-

43. O.a. AGRvS 19-10-1993, nrs. G05.92.0638 en G05.92.0916 (*Nieuwsbrief* 1993-70); ABRvS 20-12-1995, nr. F03.95.0692 (AB 1996/39, nr. 422) (geen intrekking, hoewel sprake was van ontoelaatbare stankhinder); ABRvS 5-11-1996, nr. E03.95.1158 (AB Kort 1996, nr. 871; *Milieurechtspraak* 1996/20, nr. 63; M en R 1997/9, nr. 95) (geen intrekking, hoewel sprake was van ontoelaatbare stankhinder); Vz. ABRvS 5-3-1997, nr. F03.96.0468 (Gst. 7063, nr. 6, m.nt. H.J.A.M. van Geest) (onzorgvuldige voorbereiding en onvoldoende motivering).

44. O.a. ABRvS 29-5-1998, nr. E03.96.1767 (*Nieuwsbrief* 1998-63).



ning was verleend. Zo leidt de bouw van een zogenaamde groenlabelstal, die per dierplaats minder emissie van ammoniak en stank veroorzaakt, er bijna altijd toe dat tevens een aanzienlijke uitbreiding van het aantal dieren plaatsvindt. Dit lijkt ons een ongelukkige zaak, vooral in situaties waarin het milieu reeds te zwaar belast is. Dit is het geval bij ammoniak. De huidige 'achtergronddeposities' van ammoniak zijn nog veel te hoog. Misschien dat niet kan worden gesproken van "ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu" als bedoeld in art. 8.25 lid 1 Wm, maar aan vermindering van de achtergronddepositie moet toch dringend wat gebeuren. Dat moet ook kunnen omdat voor de meeste diersoorten groenlabelstalsystemen bestaan die betaalbaar zijn en voldoen aan het alara-beginsel. Het lukt niet om de achtergronddepositie terug te dringen of wat aan de stankproblematiek te doen wanneer bij toepassing van een groenlabelstalsysteem volledige opvulling van ammoniak- en stankrechten wordt toegestaan. De huidige jurisprudentie pakt des te kwalijker uit omdat investeringen in een emissiearme stal in een eventuele nieuwe vergunningprocedure zullen moeten worden gehonoreerd (althans financieel gecompenseerd) zo lang de normale afschrijvingstermijn nog niet is verstreken. Na vergunningverlening voor een emissiearme stal resteren daardoor nauwelijks mogelijkheden om op het desbetreffende bedrijf nog wat aan de emissie van stank en ammoniak te doen.<sup>45</sup>

In het voorgaande gaat het overigens om aantasting van bestaande rechten in gevallen waarin de vergunninghouder zelf het initiatief neemt om een emissiearme stal te bouwen en daarvoor vergunning aanvraagt. Een stuk moeilijker is aantasting van bestaande rechten wanneer het initiatief voor een nieuwe vergunningprocedure van het bevoegd gezag uitgaat, bijvoorbeeld op grond van art. 8.22 Wm (actualiserings'plicht') of art. 8.23 Wm. Het proefschrift van Hoitink versterkt ons in onze mening dat par. 8.1.2 Wm (wijziging of intrekking van vergunningen) bij de huidige jurisprudentie over bestaande rechten niet (goed) werkt.

De in het voorgaande besproken problematiek verdient nog extra aandacht tegen de achtergrond van de huidige initiatieven om verhandelbare emissierechten en emissiereductieverplichtingen te introduceren, de vergunning meer op hoofdlijnen te verlenen en in de vergunning vaker doel- in plaats van middelvoorschriften op te nemen. Ook de lopende dereguleringsoperatie ten aanzien van de art. 8.40 Wm-AMvB's verdient in dit verband aandacht. Wij vrezen dat de nieuwe initiatieven ertoe kunnen leiden dat – wellicht onbedoeld – moeilijk aantastbare milieuvervuilingsrechten worden geïntroduceerd. Het kan ons inziens niet de bedoeling van de Wm zijn dat het milieu (in overbelaste situaties) nauwelijks beter wordt van potentiële milieumaatregelen die aan het alara-beginsel voldoen, zoals de bouw van een emissiearme stal, maar met name de bedrijven van dergelijke maatregelen profiteren. Er vindt dan geen evenwichtige belangenafweging plaats tussen het belang van de bescherming van het milieu enerzijds en het belang van degene die de inrichting drijft anderzijds.

Laten we niet vergeten dat de Wm tot doel heeft het milieu te beschermen en niet om milieuvervuiling te legitimeren!

45. Zie Chr. Backes, 'Recht op onaantastbare milieuvervuilingsruimte?' M en R, 1998/1, p. 1; Chr. Backes/J. Verschuuren, vgl. noot 37, p. 858. Hoitink (vgl. noot 40) komt in haar proefschrift langs een andere redenering tot ongeveer dezelfde conclusies.